Current Issue Review 87-13E

ARMS CONTROL AND DISARMAMENT

James Lee
Political and Social Affairs Division

18 November 1987
Revised 16 March 1992

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

©Minister of Supply and Services Canada 1992
Available in Canada through
your local bookseller
or by mail from
Canada Communication Group -- Publishing
Ottawa, Canada K1A OS9

Catalogue No. YM32-1/87-13-1992-03E
ISBN 0-660-14621-5

N.B. Any substantive changes in this publication which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ARMS CONTROL AND DISARMAMENT*

ISSUE DEFINITION

In the post-war era, discussions of the prospects for a continued peace, or the eventuality of war, inevitably converge on the arms race. As most believe the arms race to be inherently dangerous and ultimately destabilizing, the West has found itself confronted with something of a paradox. On the one hand, we believe that strength deters aggression; on the other, we seem equally convinced that the arms race itself may be a cause of war. Thus, the belief that the arms race could lead to catastrophe challenges our reliance on deterrence as the best way to offset potential aggression. We find ourselves in the invidious position of realizing that the very measures we take to secure our safety could lead to our ruin.

Underlying much of the discussion on arms control, we find the widely accepted orthodoxy that arms races are by nature a kind of "action-reaction" phenomenon. Opposing states' responses to each other's buildups and attempts to reap advantage lead to destabilization and heightened tension. If war should come, it is argued, it will do so accidentally, in a climate of intensifying suspicion and as the result of critical misperceptions during a crisis. Controlling the arms race is, then, deemed a necessary element in the promotion of international stability. Critics argue, however, that in fact arms control does little to contain the arms race - it simply codifies it.

This Current Issue Review provides a brief overview of the various forums in which arms control negotiations take place, some of the accomplishments achieved and, where appropriate, Canada's contribution to these.

---

* This paper is based on work originally done by Wolfgang Koerner.

93-00720/

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BACKGROUND AND ANALYSIS

A. Historical Background

The problem of arms control and disarmament is not peculiar to the modern era. People have been concerned about war and its destructive potential for centuries. The Old Testament prophets hoped for the day when swords would be beaten into ploughshares. Pope Innocent II, in 1139, called an international conference to discuss the possible means of controlling what then was considered an awesome new weapon - the crossbow. Today, the death of millions and the destruction of society as we know it would require only 30 minutes: the flight time for an intercontinental ballistic missile between the United States and the Soviet Union. It is the relatively short period of time in which death and destruction can be wrought that distinguishes the nuclear era from those that preceded it.

One should note that the terms "arms control" and "disarmament," though often used as synonyms, are not so in fact. "Disarmament" refers to the elimination of weapons systems, a far more comprehensive goal than "arms control," which seeks to reduce the risk of war, its destructiveness should it occur, and the cost of military defence through agreements between states to regulate the development, production and deployment of weapons systems and military forces.

Wars conducted prior to the twentieth century were, by and large, limited in both their scope and methods, notable exceptions being the Napoleonic Wars and the American Civil War. During this period, statesmen favoured limited warfare to preserve the existing international order. Casualties were counted in the thousands rather than in millions and when World War I broke out, most expected a short-lived, small conflict.

The pre-twentieth century period was marked by what we would call the "Clausewitzian" concept of war. Clausewitz, who published his work *Vom Kriege (On War)* in 1832, viewed war as a rational instrument of national policy; something to be pursued with a well-defined goal in view and an evaluation of the costs and benefits involved, and something whose ultimate objective should be to advance the interests of the nation state.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Clausewitz also insisted that the civilian authority should always be dominant and that war was never to be pursued for its own sake. In modern contexts, however, it is unlikely that war can ever be used both deliberately and successfully as an instrument of national policy. The possibility of mutual assured destruction has, at least for the time being, rendered void the Clausewitzian concept of war.

The twentieth century has witnessed four revolutions in warfare. The first was ushered in with the improved technologies of World War I, including machine guns, tanks, submarines and poison gas. During 1915 alone, the French suffered 1.4 million casualties and at the battle of Verdun during 10 months in 1916, Germany lost 336,000 men. The second revolution, in World War II, along with massive civilian casualties included major developments such as large airforces, aircraft carriers, the strategic bombing of civilian targets, and the German pioneering of rockets in warfare. The explosion of the atomic bombs on Hiroshima and Nagasaki marked the third revolution; a quantitative and qualitative change from those that had preceded it.

The final revolution in twentieth century warfare came with the development of the inter-continental ballistic missile (ICBM). Prior to the development of ICBMs, the geographic location of the United States shielded it from attack, afterwards it was vulnerable to attack as never before in its history. The technological developments of the Second World War and after, democratized death by making all equally subject to the ravages of war.

Subsequent to World War I, public opinion called for the creation of institutions and international agreements that would prevent any recurrence. The League of Nations, however, was hamstrung from the start due to American unwillingness to join. At the same time, the Washington Naval Treaty of 1922, initiated by the United States, was probably the most significant attempt to control major weapons prior to the Strategic Arms Limitation Agreements of 1972. The 1922 treaty limited the growth of capital ships, among the major powers, for over a decade. Unfortunately, several classes of ships, including submarines and aircraft carriers, were not controlled by the treaty, a fact which helped lead to its eventual demise.

RECYCLE

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The inter-war period was also witness to the Geneva Protocol (1925) on the prohibition of poison gas and bacteriological weapons, to which Canada became a signatory on 5 May 1930. Although the United States had introduced the protocol, the U.S. Senate did not ratify it until 10 April 1975. In 1928, the Kellogg-Briand Pact was signed; it bound the signatories to renounce the use of aggressive war and pursue peaceful means of resolving disputes, but made no provision for sanctions. In 1932, the League of Nations sponsored an international disarmament conference, but by this time the great powers were incapable of coming to a consensus on what weapons should be limited. Soon after coming to power (1933), Adolf Hitler ordered the withdrawal of Germany from the disarmament conference and the League of Nations and two years later, he announced that Germany would no longer abide by the clauses of the Versailles Treaty that prohibited that country from rearming. By the late 1930s, Germany, Italy, Japan, the United States and Great Britain had all embarked on significant military construction programs.

Following World War II, the United States presented the United Nations Atomic Energy Commission with a rather bold plan for the control of nuclear power. The Baruch Plan (1946) called for the cessation of the manufacture of nuclear bombs, the disposal of existing U.S. bombs, and the creation of an international agency that would be given all information concerning the production of nuclear energy. The proposal was to be implemented only when both a means of verification and a system of sanctions had been agreed upon.

The Soviet Union, however, would not be denied the development of its own nuclear capability and rejected the American proposal. With the failure of the Baruch Plan, any internationalist solution to the arms race was out of the question and any significant agreement on arms control would henceforth have to be sought within the recognized bipolar pattern of U.S.-Soviet rivalry. If the history of arms control has taught us anything, it is that arms control is a reflection of overall political relations rather than a cause of international peace.

Canada was "present at the creation" of contemporary arms control, as Britain and the United States agreed to limit naval forces on

CISD/RECYCLE

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

the Great Lakes in the Rush-Bagot agreement of 1817. In the postwar period, Canada's concerns in arms control matters have, perhaps, tended to carry more weight than those of most middle powers because of our substantial and pioneering role with the U.S. and Britain in the development of nuclear energy. Today, Canada has a seat at every multilateral arms control and disarmament forum.

B. Multilateral Arms Control and Disarmament

1. The United Nations

In the postwar period, most (although not all) multilateral arms control agreements have been sponsored by the United Nations, which has developed a range of specialized arms control and disarmament machinery. The most important UN disarmament forum is the First Committee (FC), which includes all members of the General Assembly and deals with arms control, disarmament and international security issues. It is a deliberative body that prepares recommendations and draft resolutions for submission to the General Assembly with resolutions being adopted on the basis of majority vote. Given the composition of the FC, it is difficult to achieve consensus on controversial issues, and further work in other forums is usually needed.

The Canadian position on arms control and disarmament (ACD) resolutions has been regarded by some as essentially negative, an impression created by our negative vote on three high profile "nuclear freeze" resolutions at the 40th Session of the United Nations. At the same time, however, Canada has strongly supported the objective of a multilateral Comprehensive Test Ban Treaty (CTB).

At the 41st Session, the Canadian delegation came to play a particularly active role. Canada's Ambassador for Disarmament, Douglas Roche, was elected Vice-Chairman of the First Committee and was also a member of a special group established to rationalize the work of the Committee. Ambassador Roche also chaired the Barton Group, an informal group of delegates to the First Committee which met periodically to discuss developments. The group included the 16 NATO members, Australia, New Zealand, Japan and Ireland.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Canada also acted as lead sponsor for resolutions on verification and for the prohibition of fissionable material for weapons purposes. Canada has always regarded proper verification measures as a necessary aspect of ACD and has devoted considerable effort and resources to the improvement of verification techniques and the strengthening of international support for the principle.

In the 44th session of the General Assembly, Canada's delegation to the First Committee, led by Ambassador for Disarmament Peggy Mason, played an important role in co-sponsoring a number of resolutions on chemical weapons and a Comprehensive Test Ban Treaty. The improving international political climate is facilitating the work of the First Committee and, according to the Canadian government, "... there currently exists the potential for the U.N. to make an unprecedented contribution in the area of disarmament. Canada will continue to do its best to ensure that this potential is lived up to."

Mandated by the United Nations but separate from it, the Conference on Disarmament (CD) in Geneva is the sole global multilateral negotiating body dedicated to arms control and disarmament issues. Its membership stands at 40 and is balanced between countries in NATO, the former Warsaw Treaty Organization, and the neutral and Non-Aligned Group. The goal in the CD is to draft by consensus a Comprehensive Programme on Disarmament: in particular, the CD discusses means to end the nuclear arms race, and more recently, chemical weapons issues. In recent years, Canada has participated in the work of the CD's Ad Hoc Group of Scientific Experts toward the goal of eventually verifying a ban on underground nuclear explosions. In September 1989, Canada hosted a meeting of this group at the refurbished Yellowknife Seismological Array.

The CD's predecessor, the 18-nation Committee on Disarmament drafted the Treaty on The Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT) in 1968. The goal of this treaty and the regime it created is prevention of the proliferation of nuclear weapons. In recent months the NPT regime has been strengthened considerably by the decisions of France, South Africa and China to sign the treaty.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Over the years, a number of developing states have begun to view the NPT as a discriminatory means of denying nuclear capability to developing states while preserving that of developed states. The fourth NPT review conference, held in August-September 1990, achieved substantial agreement in reviewing the regime's past performance, but failed to produce a consensus document. According to its terms, the NPT must be either renewed or lapse by 1995.

Among its many subject areas, the Conference has dealt with chemical weapons (in the hope of arriving at a Chemical Weapons Convention), radiological weapons, and the possibility of an arms race in space. Agreement on a Chemical Weapons Convention has been stalled because of a lack of agreement on verification, but movement has increased lately. The 1990 U.S.-Soviet bilateral agreements on information sharing and stockpile destruction may help multilateral progress. Radiological weapons, though not yet developed, are defined as any devices, other than nuclear weapons, designed to kill or destroy by disseminating radioactive material. It is hoped that a ban can be placed on the possible development of such weapons systems. Debate on a potential arms race in space has remained largely exploratory.

The United Nations Disarmament Commission (UNDC) was established by the United Nations Special Session on Disarmament I (UNSSOD I) in 1978. The UNDC meets in New York each May for a period of four weeks. It operates on the basis of consensus to discuss in more detail the principles referred to it by the General Assembly.

On the whole, since it works solely by consensus, the UNDC has had difficulty in dealing substantively with its agenda items. In 1988, unanimity was reached on two items, confidence-building measures and verification, which were removed from the agenda as a result. In 1990, the UNDC discussed: nuclear disarmament, naval armaments and disarmament, the role of the UN in disarmament, South Africa's nuclear capability, conventional disarmament, the Third Disarmament Decade and objective information on military questions.

The third special session on disarmament of the General Assembly (May-June 1988) also made little significant progress. Delegates

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

were unable to reach consensus on a Concluding Document setting out new aims and priorities for such major areas as: prevention of an arms race in outer space, the relationship between disarmament and development, nuclear weapon-free zones, zones of peace, South Africa's acquisition of nuclear arms and Israel's acquisition of nuclear arms.

2. Conventional Arms

In the postwar years, the issue of conventional arms control has focused on attempts to defuse the alliance buildups in Europe. Canada participated in the Mutual and Balanced Force Reduction (MBFR) talks from their beginning in 1973 until their end in 1989. The talks, which involved nations from NATO and the Warsaw Treaty Organization, resulted in little substantive progress over the years. The issues on which NATO focused included the pursuit of parity in military power, effective methods of verification, and the need for collective action on reductions and limitations.

The follow-up to the MBFR were the negotiations on Conventional Forces in Europe (CFE) Talks, which began in Vienna in March, 1989. While CFE was composed of the same participants as MBFR and considered the same issues, progress was swift. Unilateral Soviet force reductions announced at the United Nations in December 1988 presented a challenge to NATO, which had originally intended to focus only on reductions in tanks, heavy artillery and troop carriers. Added to this was a promise to provide "material evidence" of the unilateral force reductions. The effect of these unilateral moves was to rule out the massive conventional surprise attack from the East which had long preoccupied NATO planners.

At the NATO summit in May 1989, President Bush presented proposals which acknowledged that troops and aircraft would be included in negotiations, and envisaged completion of an agreement in six months to a year. Critics argued that by focusing on bloc-to-bloc negotiations at a time when the East European members of the Warsaw Treaty Organization (WTO) were unilaterally demanding the withdrawal of Soviet forces from their soil, NATO was constraining itself unnecessarily. In fact, any mechanism which regulates the builddown of forces in Europe is more valuable than

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

unilateral chaos, and, accordingly, CFE was pursued. As the political situation in the Soviet Union and Eastern Europe continued to shift, the USSR seemed hesitant to complete the CFE agreement, since the WTO hardly constituted a credible bloc.

The CFE treaty was finally signed in Paris on 19 November 1990, after less than two years of negotiation. The treaty mandates the reduction to equal levels of NATO and WTO forces from the Atlantic to the Urals across five categories of weapons: armoured combat vehicles, artillery, combat aircraft, combat helicopters and tanks. Since the WTO nations possessed numerical superiority in most of these categories, they were required to make the largest cuts: in total, some 51,000 WTO weapons systems must be either removed from the treaty area or destroyed, as opposed to some 3,000 NATO systems. (In terms of total forces, this represented a 39% reduction for the WTO as opposed to 4% for NATO.) Provisions were also been made in the treaty for an advanced verification regime, which includes intrusive on-site verification and data exchanges.

While the CFE treaty is very important, it is not perfect. Troop levels were dropped from the negotiations, and were to be addressed in follow-on CFE 1(A) negotiations. Even with the CFE reductions, total forces in Europe would remain very large, larger than those deployed at the outbreak of World War II, for example. The most serious controversy surrounding the treaty, however, resulted from perceived Soviet attempts to evade its provisions. A large number of weapons systems were moved behind the Ural Mountains in the months preceding the treaty and, while permitted, this seemed to some to be evading the spirit of the agreement. More serious was the designation of certain forces in the treaty area as naval forces, thereby exempting them from the provisions of the treaty. These issues were eventually settled by mutual agreement. With the breakup of the Soviet Union, the successor states hesitated to have their future military forces constrained by a treaty signed by the former regime. By January 1992, all had agreed "in principle" to ratify CFE, and in March the ex-Soviet republics and the NATO allies pledged that they would ratify and bring CFE into force by July.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Apart from alliance negotiations, the issue of controlling conventional arms sales or transfer has been addressed several times in the past decades. In the 1970s, the United States and the Soviet Union held four rounds of Conventional Arms Transfer (CAT) talks to agree on ways to limit the growing conventional arms trade. Despite early progress, these talks bogged down in 1978. Throughout the 1980s, the international arms trade flourished due to demand driven by conflicts such as the Iran-Iraq war. While the value of the arms trade tapered off in the late 1980s due to increasing Third World debt levels and the end of the Iran-Iraq war, it still stood at some $33.5 billion (U.S.) in 1989, and $21.7 billion in 1990.

Attempts to restrain the conventional arms trade in recent years have focused on the idea of an international arms transfer register, which would catalogue the trade in conventional arms between states. In 1988, a Colombian initiative co-sponsored by Canada was accepted by the General Assembly. Under this initiative, states were to: (1) submit their views and proposals on international arms transfers to the 1989 General Assembly session; and (2) carry out a subsequent expert study on ways and means of controlling the conventional arms trade. This study, in which Canada participated, was completed by August 1991, and in December the United Nations established an international arms transfer register for the first time.

In February 1991, Prime Minister Brian Mulroney proposed a World Summit on the Instruments of War and Weapons of Mass Destruction, designed largely to curb the conventional arms trade. While the proposal received wide support in Canada, the reaction of the United States and other major powers was decidely lukewarm.

3. The Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE)

With the beginning of the period of detente, the Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE) began in the early 1970s. While its negotiations included traditional security issues, the states involved also agreed to discuss human rights and economic issues, the so-called "three baskets." In retrospect, it was these broader discussions which helped prepare the way for the renewal of the East-West relationship

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

in recent years. As the most advanced of the multilateral European security frameworks, the CSCE is seen by many as the most likely forum for future security discussions.

Following the Helsinki Final Act of 1975, the work of the CSCE was carried on in follow-up conferences in Belgrade, Madrid and Vienna. At the Madrid meeting in 1984, it was decided to establish the Conference on Cooperation and Security Building Measures in Europe (CCSBMDE), known more generally as the CDE. Confidence-building measures are a tool to reduce distrust between nations by sharing military and other information. Building on the limited CBMs agreed to in the CSCE, the parties agreed to five major Confidence and Security building measures, which were collectively known as the Stockholm Document. These obligatory measures included prior notification of large military exercises, provisions for observation, constraining, compliance and verification and provision of an annual calendar of exercises.

The introduction of annual calendars was a completely new idea in confidence-building measures, requiring, by 15 November each year, an exchange of annual calendars forecasting notifiable military activities for the following year. Subsequent more detailed notification 42 days in advance of such activities will confirm their routine nature and the calendar forecast.

With respect to compliance and verification, provision was made for on-site inspection with no right of refusal. It was now possible to have on-site inspection carried out on the ground, from the air, or both if a state believed that the provisions of agreed CSBMs were not being complied with. The acceptance of on-site inspection was considered a significant breakthrough, signifying the possibility of advancing openness in military affairs. In June 1989, Canada mounted its first challenge inspection under the provisions of the Stockholm agreement. Four Canadian Forces inspectors conducted a 48-hour inspection of a Czechoslovakian military activity and reported on it to all signatories of the Stockholm agreement.

At the Vienna follow-up meeting in 1989, it was decided to establish another forum for discussing CSBMs, the Negotiations on

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Confidence and Security Building Measures. In early 1990, a military doctrine seminar was held in Vienna as part of these negotiations at which each country explained the (benign) assumptions upon which its defence policy was based. In November 1990, the Vienna Document, a new set of CSBMs which supersedes the Stockholm Document, was agreed to.

C. Bilateral Arms Control and Disarmament

1. The Anti-Ballistic Missile Treaty

The SALT I (Strategic Arms Limitation Talks) Anti-Ballistic Missile (ABM) Treaty and the Interim Agreement on Strategic Offensive Arms were signed by Soviet General-Secretary Brezhnev and U.S. President Nixon on 26 May 1972. The SALT negotiations had begun in 1969; because the parties could not reach a final agreement on strategic offensive arms limits, they agreed to make the ABM treaty separate and of unlimited duration while signing an interim agreement on offensive arms limitations.

The ABM Treaty prohibits either side from deploying a nationwide Ballistic Missile Defence (BMD) and originally limited each to two ABM deployment areas, though this was amended to one area on 3 July 1974. The Treaty also puts restraints on radars and interceptor missiles and prohibits the development, testing or deployment of sea, air, space or mobile land-based ABM systems and their components. A Standing Consultative Committee to deal with questions of Treaty interpretation and compliance is also provided for, as are extensive verification measures. In 1975, the U.S. dismantled its BMD system in Grand Forks, North Dakota, though the Soviet Union maintained its BMD deployment around Moscow.

In March 1983, President Reagan announced the Strategic Defense Initiative (SDI). According to the Americans, SDI was a necessary response to Soviet BMD development. The U.S. showed particular concern about the construction of a phased array radar near Krasnoyarsk. The Treaty permits the construction of such radars but only on the periphery of the country and only if they are oriented outwards. The U.S. contended that the new Soviet radar did not meet these criteria, and that it might indeed be an element of a future nationwide ABM system. The Soviets, on the other hand, claimed that the radar was intended for space-tracking and

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

was therefore permitted under the Treaty. In 1989, the U.S.S.R. admitted that the radar was a violation of the Treaty, and stopped construction on it.

In the fall of 1985, the United States announced that the "legally correct" (or "broad") interpretation of the ABM treaty did not prohibit SDI testing or deployment. Strong criticism by allies including Canada has not resulted in a reversal of this stand, although there have been cuts in SDI funding and there is a growing consensus on the need for a strategic agreement. In late September 1989, the U.S.S.R. agreed to allow an agreement on strategic arms reduction to proceed, but reserved the right to withdraw from this if a compromise on SDI was not reached.

2. SALT II

The SALT II Treaty, limiting strategic nuclear forces, was signed by President Carter and Soviet leader Brezhnev in Vienna on 10 June 1979. Although the agreement was never ratified by the U.S. Senate, both sides agreed to abide by its terms. Generally, the SALT II Treaty provided for:

- an equal aggregate limit on the number of strategic nuclear delivery vehicles - ICBM and Submarine Launched Ballistic Missile (SLBM) launchers, heavy bombers, and air-to-surface ballistic missiles (ASBMs). Initially, this ceiling would have been 2,400. The ceiling would have been lowered to 2,250 at the end of 1981;

- an equal aggregate limit of 1,320 on the total number of launchers of MIRVed ballistic missiles and heavy bombers with long-range cruise missiles;

- an equal aggregate limit of 1,200 on the total number of launchers of MIRVed ballistic missiles;

- an equal aggregate limit of 820 on launchers of MIRVed ICBMs.

In 1986, the U.S. administration announced that in light of continued Soviet violations (and the likelihood of a new agreement in the near future) it no longer considered itself bound by SALT II; on 28 November it took deliberate action to exceed SALT II limits, thereby ending the informal observance of the accord.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

3. Strategic Arms Reduction Talks (START)

During the January 1985 meeting between then Foreign Minister Gromyko and Secretary of State Shultz it was agreed that negotiations between the United States and the Soviet Union would include three areas of discussion: strategic nuclear arms, intermediate-range nuclear arms and defence and space weapons. The talks themselves began on 12 March 1985, with agreed-upon objectives including the prevention of an arms race in space, the limitation and reduction of nuclear arms, and the strengthening of strategic stability, leading ultimately to the complete elimination of nuclear weapons.

These talks have proven particularly important as they brought the superpowers back to the negotiating table. While the START talks had begun in 1982, they had been suspended due to Soviet criticisms of NATO's Euromissile deployments. At their summit meeting in Geneva in November 1985, President Reagan and General Secretary Gorbachev agreed to accelerate not only the bilateral negotiations on nuclear and space arms but also the efforts to conclude a chemical weapons convention. While the summit did not produce any tangible ACD breakthroughs, the meeting did improve the atmosphere of relations and, perhaps more important, established a political framework for ACD discussions between the two dominant powers.

The outline of the START agreement was agreed to during the superpower summits in Reykjavik, Washington and Moscow. Essentially, as with the INF agreement, reductions were to be unequal, with overall limits equal. In other words, the Soviet Union would remove *more* ICBMs than the U.S. but the number remaining would be equal. Although some confusion remained about bomber weapons, it appeared likely that these would be less strictly regulated, resulting in a U.S. advantage. Overall, START was to result in a reduction of some 30-50% in superpower nuclear arsenals.

Progress on START was slower under the Bush administration, reflecting conservative criticism in the U.S. and infighting in the administration. After a vaunted strategic review, the administration seemed more eager to proceed with conventional talks than with START.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Following the Malta and Washington summits, however, START appeared to be proceeding well again. In Washington in May 1990, agreement was reached on a number of outstanding issues, including counting rules for bombers, "politically binding declarations" on long-range submarine-launched cruise missiles, and limits on mobile missiles. While a number of issues remained outstanding, the presidents of both countries remained committed to a START agreement. Completion of the complex agreement proved difficult, and hopes it would be signed at a summit in February 1991 were disappointed. While the reason for the summit's cancellation was President Bush's unwillingness to leave the United States during the Gulf War, problems with the START agreement were also mentioned. The completed START agreement was finally signed at the Moscow summit on 31 July 1991. Under its provisions, the arsenals of both the United States and the Soviet Union would be reduced by roughly 30%; warheads would be reduced by about 20% and launchers by 27%. Overall, START focused on quantitative reductions while preserving the qualitative basis of the arms race through its protection of strategic modernization programs on both sides. In order to help verify the START agreement, some 12 types of on-site inspection and about 60 types of notification are contained in the treaty. Arms control advocates recommended that a START II agreement focus more on arms modernization than on total numbers.

With the sweeping changes in the international arena, however, START was only the beginning. In October 1991, responding to President Bush's initiatives to cut tactical nuclear weapons, Soviet President Gorbachev announced that he would reduce the Soviet arsenal by 1,000 more warheads than required by START. In January 1992, President Bush proposed that both sides reduce their total warheads to 50% of the START limits. President Yeltsin of Russia agreed almost immediately and proposed a reduction to 50% of this new level, leaving some 2,000-2,500 strategic warheads on each side. U.S. Secretary of Defense Dick Cheney responded that this last level would be "too low."

4. Intermediate-Range Nuclear Force (INF) Agreement

The first significant development to emerge from the recent bilateral talks was the U.S.-Soviet treaty on the elimination of medium and

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

shorter range missiles signed at the summit between Reagan and Gorbachev in December 1987. The Treaty, which covers nuclear missiles with a range of 500-5,500 kilometres required the Soviet Union to destroy 1,752 such missiles and the United States to destroy 859, within a period of three years.

The weapons to be eliminated under the accord included ground-launched cruise missiles and the West German Pershing 1A shorter range missiles with U.S.-controlled warheads. In the first year of the INF agreement (June 1988-May 1989) roughly 47% (1,261) of those missiles slated for elimination were destroyed, and a total of 340 inspections of INF sites in the U.S., the U.S.S.R. and Eastern and Western Europe were carried out by American and Soviet inspection teams. On 12 May 1991, the last missiles covered by the INF agreement were destroyed.

D. Short Range Nuclear Weapons

With the revolutionary changes in Eastern Europe, a split emerged in the NATO alliance, primarily between West Germany and the United States, over whether or not to begin negotiations with the Soviets on reducing short-range nuclear weapons in Europe. West Germany, where most of the U.S. Lance missile launchers were located, wanted the U.S. to begin early negotiations. The Bush administration, on the other hand, was intent upon upgrading U.S. defences in Europe by replacing the 75-mile-range Lance with new missiles that could be fired almost four times as far. The U.S. position was backed by Britain, the Netherlands and Turkey, while the West Germans were supported by Italy, Greece and most of the other continental European nations. Other countries, including Canada and Norway, tried to negotiate a compromise.

The U.S. had been maintaining its position for fear that hasty negotiations might open the door for the "denuclearization" of Europe. Such a prospect, it was argued, would make Europe "safe" for a conventional war in which NATO would be hard pressed to meet the Warsaw Pact's superiority in troops and weaponry.

The Germans, who would suffer most from the consequences of a nuclear "tactical exchange," believed the time was opportune for both

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

sides to remove these missiles. Indeed, if an accord were reached there would be a net gain for the Western alliance in that the Soviets had 1,600 short range missile warheads in Europe, while the U.S had 600.

In May 1989, at the NATO summit in Brussels, a compromise solution was reached: negotiations on "partial reduction" of short-range nuclear forces would take place after an agreement on conventional forces had been reached. Increasing military and political changes in Eastern Europe and German reunification led even the strongest supporters of short range nuclear weapons to rethink their positions. As one West German official put it in the fall of 1989, "What do we need missiles for - to bomb Lech Walesa?"

Alarmed by the prospect of Soviet nuclear weapons falling into the wrong hands as the Union disintegrated, on 27 September 1991, U.S. President George Bush announced a dramatic series of unilateral nuclear reductions affecting some 2,500 nuclear weapons and challenged the Soviet Union to respond in kind. Among the Bush initiatives were: the elimination of all ground-launched tactical nuclear weapons worldwide; the removal of all naval tactical nuclear weapons from surface ships and submarines and their placement in "central storage areas" in the United States; the downgrading of alert status of B-1B and B-52 strategic bombers at 13 air bases; the removal from alert status of ballistic missiles scheduled for elimination under START, and a pledge to speed their elimination after the treaty entered into force.

On 5 October, President Mikhail Gorbachev responded to Bush's moves by effectively matching the U.S. cuts (with some 8,000 weapons) and offering more. Apart from the tactical weapons reductions and the downgrading of alert status, Gorbachev announced a reduction of 1,000 more strategic weapons than were mandated under START; the creation of a single armed service to control all strategic offensive and defensive nuclear weapons; the suspension of Soviet nuclear testing for a year, with a call for a comprehensive test ban; and a proposal for an agreement to cease production of fissionable materials for weapons.

Although President Bush had reaffirmed that NATO would maintain "an effective air-delivered nuclear capacity in Europe," NATO quickly agreed to reduce the number of its nuclear bombs in Europe by 50%.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

With these reductions, the threat of the deliberate military use of nuclear weapons in Europe has effectively disappeared. In the words of American nuclear expert William Arkin, these moves mark the beginning of real nuclear arms reductions, and effectively serve notice that nuclear weapons are "headed for the trash."

E. Open Skies

In September 1989, agreement was reached to hold a Canadian-sponsored conference in Ottawa to discuss the U.S. "Open Skies" initiative. Originally proposed by President Eisenhower in the 1950s, the plan to build confidence and increase cooperation between East and West by allowing short-notice military overflights of other nations was revived in 1989 by President Bush. As a result of Canadian lobbying and encouragement, the first high-level Open Skies meeting took place in Ottawa in mid-February 1990. (As a prelude to the conference, a Canadian military aircraft chose its own flight plan over Czechoslovakia and Hungary in early January 1990 to demonstrate the feasibility of the plan.) Agreement on Open Skies proved more difficult than had been expected, however, and in mid-1990 its prospects did not appear bright. Because of the controversy surrounding the Soviet transfer of weapons behind the Ural Mountains during the CFE negotiations, the Open Skies idea was again put forward as a confidence-building measure. In late April 1991, Canada, on behalf of NATO, put forward a position closer to that of the Soviet Union, and talks continued in Vienna in the fall of 1991 with greater success.

PARLIAMENTARY ACTION

The Special Joint Committee on Canada's International Relations (June 1986) recommended that Canada "intensify its efforts, multilaterally within NATO, the United Nations and in disarmament forums and bilaterally with the United States, the Soviet Union and other countries, to win acceptance for a comprehensive set of arms control measures." These measures were those already stressed by the government; namely,

CUSO-RECYCLE

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- A mutually agreed and verifiable radical reduction of nuclear forces and associated measures to enhance strategic stability. The latter should include, in particular, reaffirmation of the Anti-Ballistic Missile Treaty, interpreted strictly as prohibiting all but basic research on defensive systems.

- The maintenance and strengthening of the nuclear non-proliferation régime.

- The negotiation of a global ban on chemical weapons.

- The achievement of a comprehensive test ban treaty that will be mutually verifiable.

- The prevention of an arms race in outer space.

- Agreement on confidence-building measures sufficient to permit the reduction of conventional military forces in Europe and elsewhere.

In 1987, the government included Arms Control as an element of Canadian defence policy in its White Paper *Challenge and Commitment: A Defence Policy for Canada*.

CHRONOLOGY

12 December 1979 - NATO's Council of Ministers adopted a "dual track" approach: the U.S. would begin deployment of ground-launched cruise missiles and Pershing 2s in 1983; negotiations would be held between U.S. and Soviet Union on limiting medium-range arms.

18 November 1981 - President Reagan announced his "zero-zero" proposal, which cancelled planned deployment of cruise missiles and Pershing 2s in Europe if the Soviet Union dismantled its SS-20s, SS-4s and SS-5s. Included was a freeze on shorter-range missiles. British and French nuclear forces or U.S. aircraft were not included.

February-March 1982 - The Russians rejected the "zero-zero" proposal, countering with a call for phased reduction in NATO and Warsaw Pact medium-range missiles and nuclear-armed aircraft to 600 systems by 1985

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

and 300 by 1990. Leonid I. Brezhnev also announced a moratorium on SS-20 deployment in Europe.

23 November 1983 - The first Pershing 2s were delivered to Europe and the Russians walked out of negotiations without setting a date for resumption of talks.

12 March 1985 - Medium-range arms talks resumed as one part of negotiations in Geneva on nuclear and space arms. The U.S. offered a version of the "zero-zero" proposal and Soviet officials called for a freeze of all new missile deployments, offering to reduce SS-20s in Europe in exchange for the elimination of U.S. medium-range missiles.

15 January 1986 - Mikhail S. Gorbachev proposed to eliminate all U.S. and Soviet medium-range missiles in Europe over the next five to seven years. British and French forces would not be allowed any build-up. This proposal was not linked to other Geneva arms talks.

February 1986 - U.S. responded with proposals that would eliminate medium-range missiles in Europe by 1990 along with proportional reductions in Soviet SS-20s in Asia. During the reduction period, separate and equal limits would be set for warheads. Again, British and French forces were not included. The U.S. proposal included technical details for verification procedures, including on-site inspection, marked deployment areas and procedures for destruction of missiles.

11-12 October 1986 - At a summit in Reykjavik, Iceland, both sides agreed to the elimination of all European-based medium-range missiles and equal limits of 100 on warheads outside European theatre. The plan was rejected because the Soviet Union insisted on making it part of an overall arms deal.

November 1986 - U.S. exceeds SALT II limits.

28 February 1987 - Mr. Gorbachev announced Soviet willingness to sign "without delay" an agreement to eliminate Soviet and U.S. medium-range forces in Europe over the next five years. This was the first time since Reykjavik that the Soviet Union had been willing to negotiate separately on

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

medium-range missiles. The proposal was identical to one on the table at Reykjavik.

3 March 1987 - President Reagan directed U.S. arms negotiators to begin drafting a treaty on medium-range missiles in response to Mr. Gorbachev's earlier announcement, and said he welcomed the chance to have a medium-range arms treaty separate from other arms talks in Geneva.

22 July 1987 - Mr. Gorbachev accepted the U.S. plan for worldwide elimination of all medium-range missiles, removing his previous requirement of dealing only with such missiles in Europe.

26 August 1987 - Chancellor Helmut Kohl announced West Germany would eliminate its 72 Pershing 1As, with American-owned warheads, if the Soviet Union and U.S. agreed to plan to scrap all medium and shorter range missiles.

18 September 1987 - After three days of talks, U.S. and Russian officials reached agreement in principle to conclude an accord on global elimination of medium and shorter range missiles. Details of timing, elimination and verification procedures remained to be worked out.

7 December 1987 - President Reagan and Soviet leader Gorbachev signed the INF Agreement eliminating medium and shorter range missiles.

7 December 1988 - Gorbachev announced unilateral Soviet force reductions at the United Nations.

March 1989 - Negotiations on Conventional Armed Forces in Europe (CFE) began in Vienna.

February 1990 - First Open Skies meeting convened in Ottawa.

May 1990 - Bush/Gorbachev Summit in Washington saw progress on START issues.

November 1990 - Conventional Forces in Europe (CFE) treaty was signed in Paris.

July 1991 - START agreement was signed in Moscow.

September-October 1991 - U.S. President George Bush and Soviet President Mikhail Gorbachev announced reciprocal cuts in tactical nuclear weapons.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

January 1992 - U.S. President Bush and Russian President Yeltsin announced further unilateral and bilateral nuclear arms cuts.

SELECTED REFERENCES

Albright, Madeline *et al.* "The Paris Summit and a New Europe." *Arms Control Today*, Vol. 20, No. 10, December 1990, p. 3.

Arms Control Association. *Arms Control and National Security: An Introduction.* 1989.

Arms Control Today. Various issues.

Caldwell, Dan. *Arms Control and Disarmament Agreements.* United States Arms Control and Disarmament Agency, New Jersey, 1984.

Canada, Department of External Affairs and International Trade. "Canada to Host Open Skies Conference." *The Disarmament Bulletin*, Vol. 11, Fall 1989, p. 13.

Canadian Institute for International Peace and Security. *Guide to Canadian Policies on Arms Control, Disarmament, Defence and Conflict Resolution 1990.* Ottawa, 1990. This annual summary provides an excellent overview of Canadian policies in this area.

Clausewitz, Carl von. *On War.* Penguin Books, New York, 1968. See especially the introduction by Anatol Rapoport.

Cox, David. "Arms Control." In David Haglund and Michael Hawes, eds., *World Politics: Power, Interdependence and Dependence*, Harcourt, Brace Jovanovich, Toronto, 1990, p. 104-128.

Dean, Jonathan. "Negotiated Force Cuts in Europe: Overtaken by Events?" *Arms Control Today*, Vol. 19, No. 10, January 1990.

Glynn, Patrick. "The Sarajevo Fallacy: The Historical and Intellectual Origins of Arms Control Theology." *The National Interest*, Fall 1987.

Ignatieff, George. "Canadian Aims and Perspectives in the Negotiation of International Agreements on Arms Control and Disarmament." In Macdonald *et al.*, *Canadian Perspectives on International Law and Organization.* University of Toronto Press, Toronto, 1974.

Rauf, Tariq. "Reducing Conventional Armed Forces in Europe." *The Arms Control Centre Communiqué #72*, Ottawa, 19 November 1990.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Rauf, Tariq. "Deep Cuts in Superpower Nuclear Arsenals Must Follow START." *The Arms Control Centre Communique #81.* Ottawa, 29 July 1991.

Rubin, James P. "START FINISH." *Foreign Policy,* No. 76, Fall 1989.

Wight, Martin. *Power Politics.* Second edit., Pelican Books, New York, 1978.

Bulletin d'actualité 87-13F

LE CONTRÔLE DES ARMEMENTS ET LE DÉSARMEMENT

James Lee
Division des affaires politiques et sociales

Le 18 novembre 1987
Révisé le 16 mars 1992

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1992

En vente au Canada chez
votre libraire local
ou par la poste auprès du
Groupe Communication Canada -- Édition
Ottawa, Canada K1A OS9

N° de catalogue YM32-1/87-13-1992-03F
ISBN 0-660-93886-3

N.B. Dans ce document, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractère gras.**

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LE CONTRÔLE DES ARMEMENTS ET LE DÉSARMEMENT*

DÉFINITION DU SUJET

Depuis la Seconde Guerre mondiale, la question de la course aux armements est abordée chaque fois qu'on discute des perspectives de paix durable ou de l'éventualité d'une guerre. Comme la plupart des observateurs jugent que cette course est intrinsèquement dangereuse et, tout compte fait, déstabilisatrice, l'Ouest se trouve devant un paradoxe: d'une part, nous croyons que la force décourage l'agression, mais d'autre part, nous sommes tout aussi convaincus que la course aux armements pourrait à elle seule causer une guerre. Cette dernière conviction ébranle notre certitude que la dissuasion est notre meilleure garantie contre une agression éventuelle. Il nous est impossible d'échapper à la constatation troublante que les mesures mêmes que nous prenons pour assurer notre sécurité pourraient entraîner notre ruine.

Le débat sur le contrôle des armements repose en grande partie sur l'idée reçue selon laquelle toute course aux armements est, par définition, une sorte de réaction en chaîne. Les ripostes d'États qui s'affrontent à l'accumulation d'armes par l'adversaire et les tentatives de chacun pour prendre l'avantage conduisent à la déstabilisation et accroissent la tension. S'il devait y avoir une guerre, on soutient qu'elle serait accidentelle, qu'elle serait l'aboutissement d'un climat de suspicion croissante et le résultat d'erreurs de jugement cruciales commises à la faveur d'une crise; d'où la conclusion que le contrôle de la course aux armements est essentiel à la stabilité internationale. Les critiques soutiennent cependant que le contrôle des armements codifie la course aux armements au lieu de la restreindre.

---

* Le présent bulletin se fonde sur un premier travail qu'avait effectué Wolfgang Koerner.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le présent bulletin d'actualité décrit brièvement les diverses instances où se déroulent les négociations sur le contrôle des armements, certains des progrès réalisés et, le cas échéant, le rôle joué par le Canada à cet égard.

CONTEXTE ET ANALYSE

A. Contexte historique

Le contrôle des armements et le désarmement ne sont pas des préoccupations propres à l'ère moderne. L'homme a toujours redouté la guerre et la destruction qui l'accompagne. Les prophètes de l'Ancien Testament rêvaient du jour où l'on forgerait des charrues avec le fer des épées. En 1139, le pape Innocent II convoqua une conférence internationale pour trouver un moyen de contrôler l'utilisation de l'arbalète, arme jugée terrifiante à l'époque. Nous sommes maintenant capables de tuer des millions de personnes et d'anéantir la civilisation telle que nous la connaissons en une demi-heure seulement, soit le temps qu'il faut à un missile balistique intercontinental pour couvrir la distance entre les États-Unis et l'Union soviétique. Et c'est précisément par cette rapidité d'action et la puissance de nos moyens que l'ère nucléaire se distingue de celles qui l'ont précédée.

Il convient de souligner que l'expression "contrôle des armements" et le terme "désarmement", souvent employés comme synonymes, n'ont pas le même sens. Par "désarmement", on entend l'élimination des armes, objectif beaucoup plus ambitieux que le simple "contrôle des armements", qui consiste à réduire le risque d'une guerre, à la rendre moins destructrice si elle est déclenchée et à réduire le coût de la défense par l'entremise d'ententes entre les états pour réglementer la mise au point, la production et le déploiement de systèmes d'armements et de forces militaires.

À l'exception notable des guerres napoléoniennes et de la Guerre de Sécession, les guerres ont généralement été moins dévastatrices avant le XX^{e} siècle, tant à cause de leur échelle réduite que de la

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

pauvreté des moyens employés. À l'époque, les hommes d'État limitaient les affrontements pour préserver l'ordre mondial. Les morts se comptaient par milliers plutôt que par millions et, lorsque la Première Guerre mondiale a éclaté, la plupart s'attendaient à un conflit de courte durée qui ne s'étendrait pas.

La période qui a précédé notre siècle a été marquée par ce qu'il conviendrait d'appeler la vision "clausewitzienne" de la guerre. Clausewitz, auteur du traité *Vom Kriege (De la guerre)*, publié en 1832, voyait dans la guerre un moyen logique de poursuivre la politique nationale, une entreprise qui devait constamment viser un objectif bien défini, dont on devait évaluer le coût et les avantages et dont le but ultime devait être de favoriser les intérêts de l'État nation. Clausewitz insistait aussi sur la nécessité de la suprématie des autorités civiles et professait qu'il ne fallait jamais faire la guerre pour la guerre. De nos jours, toutefois, il est peu vraisemblable qu'un État songe sérieusement à utiliser la guerre comme instrument de sa politique nationale et qu'il y réussisse. La possibilité de la destruction mutuelle assurée discrédite totalement cette notion de la guerre, en tout cas pour l'instant.

Le XX^{e} siècle a été témoin de quatre révolutions dans l'art de la guerre. La première a suivi l'apparition des perfectionnements techniques de la Première Guerre mondiale, notamment la mitrailleuse, le char d'assaut, le sous-marin et les gaz toxiques. Pendant la seule année 1915, l'armée française a perdu 1,4 million d'hommes et, en 1916, à la bataille de Verdun, l'Allemagne en a perdu 336 000 en dix mois. La deuxième révolution, qui a causé des morts innombrables parmi les populations civiles, est survenue au cours de la Seconde Guerre mondiale avec les innovations d'importance que représentaient les grandes forces aériennes, les porte-avions, le bombardement stratégique d'objectifs civils et le lancement des premières fusées par l'Allemagne. L'explosion des bombes atomiques d'Hiroshima et de Nagasaki a constitué la troisième révolution; ces armes se démarquaient nettement de toutes celles qui les avaient précédées, tant sur le plan quantitatif que sur le plan qualitatif.

La dernière révolution a suivi la mise au point du missile balistique intercontinental (ICBM). Les États-Unis, jusqu'alors à l'abri

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

de toute attaque grâce à leur situation géographique, sont d'un seul coup devenus plus vulnérables qu'ils ne l'avaient jamais été. À cause des progrès technologiques réalisés pendant la Seconde Guerre mondiale et par la suite, tout le monde s'est trouvé également exposé aux ravages de la guerre, la mort s'étant elle aussi démocratisée.

Après la Première Guerre mondiale, l'opinion publique réclama la création d'institutions et la conclusion d'accords internationaux pour qu'il n'y ait plus jamais de guerre mondiale. La Société des Nations fut toutefois paralysée dès le départ parce que les Américains refusaient de s'y joindre. En 1922, le traité de Washington, qui imposait la limitation des armements navals, fut probablement la tentative la plus sérieuse jamais faite pour contrôler les armements avant les accords sur la limitation des armes stratégiques de 1972. Ce traité freina pendant plus de dix ans la multiplication des gros bâtiments de guerre par les grandes puissances. Malheureusement, divers facteurs menèrent à son abandon, notamment le fait que plusieurs classes de navires n'y étaient pas visées, dont les sous-marins et les porte-avions.

Entre les deux guerres mondiales, on conclut le protocole de Genève sur l'interdiction des gaz toxiques et des armes bactériologiques (1925), que le Canada a signé le 6 mai 1930. Le Protocole avait été proposé par les États-Unis, mais le Sénat américain ne l'a ratifié que le 10 avril 1975. Cette initiative fut suivie, en 1928, par la conclusion du pacte Briand-Kellogg, dont les signataires se sont engagés à renoncer à l'agression militaire et recourir à des moyens pacifiques pour résoudre les conflits, mais qui ne prévoyait pas de sanctions. En 1932, la Société des Nations organisa une conférence internationale sur le désarmement, mais les grandes puissances étaient déjà incapables de s'entendre sur les armes dont il fallait limiter la prolifération. Peu après son arrivée au pouvoir (1933), Adolf Hitler ordonna que l'Allemagne se retire de la conférence sur le désarmement et de la Société des Nations et, deux ans plus tard, il annonça que son pays ne respecterait plus les clauses du traité de Versailles qui lui interdisaient le réarmement. À la fin des années 30, l'Allemagne, l'Italie, le Japon, les États-Unis et la Grande-Bretagne finançaient déjà tous d'importants programmes de construction d'armements.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Après la Seconde Guerre mondiale, les États-Unis soumirent à la Commission de l'énergie atomique des Nations Unies un plan assez audacieux de contrôle des armes nucléaires. Le plan Baruch (1946) prévoyait qu'on cesse de fabriquer des bombes atomiques, que les États-Unis se débarrassent de celles qu'ils avaient déjà et qu'on crée un organisme international auquel serait transmise toute l'information relative à la production d'énergie nucléaire. Le plan ne devait être appliqué que lorsqu'on se serait mis d'accord sur un moyen d'en assurer le respect et sur les mesures à prendre à l'égard des contrevenants.

Or, l'Union soviétique, qui ne voulait pas qu'on l'empêche de constituer son propre arsenal nucléaire, rejeta la proposition américaine. Après l'échec du plan Baruch, il n'était plus question de rechercher une solution internationaliste au problème de la course aux armements, et seul un accord entre les deux grands rivaux qu'étaient les États-Unis et l'Union soviétique pouvait désormais avoir quelque valeur. S'il est une leçon à tirer de l'histoire du contrôle des armements, c'est qu'il reflète l'état global des relations politiques plus qu'il ne favorise la paix entre les nations.

Le Canada était "présent au moment de la création" du contrôle contemporain des armements, alors que la Grande-Bretagne et les États-Unis se sont entendus, dans l'accord Rush-Bagot de 1817, pour limiter les forces navales sur les Grands Lacs. Dans l'après guerre, les préoccupations du Canada en matière de contrôle des armements ont peut-être en plus de poids que celles de la plupart des puissances moyennes à cause du rôle important que le pays a joué, avec les États-Unis et la Grande-Bretagne, comme pionnier du développement de l'énergie nucléaire. Aujourd'hui, le Canada siège à tous les organismes multilatéraux de contrôle des armements et de désarmement.

B. Négociations multilatérales de contrôle des armements et désarmement

1. Les Nations Unies

Dans l'après-guerre, la plupart (mais non pas la totalité) des accords multilatéraux sur le contrôle des armements ont été parrainés par les Nations Unies, qui ont mis au point un éventail de mécanismes

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

spécialisés de contrôle des armements et du désarmement. L'organisme des Nations Unies le plus important est la Première Commission dont font partie tous les membres de l'Assemblée générale et qui est chargée d'examiner les questions relatives au contrôle des armements, au désarmement et à la sécurité internationale. Il s'agit d'une assemblée délibérante qui rédige des recommandations et des projets de résolutions à l'intention de l'Assemblée générale, les résolutions étant mises aux voix et adoptées à la majorité. En raison de sa composition, il lui est difficile d'en arriver à un consensus sur les questions controversées et il faut habituellement que d'autres organismes poursuivent plus à fond son travail.

Certains observateurs considèrent que la position du Canada à l'égard des résolutions sur le contrôle des armements et le désarmement est essentiellement négative; cette impression tient à ce que nous nous sommes opposés, lors de la 40e session des Nations Unies, à trois résolutions marquantes proposant le "gel nucléaire". Par contre, le Canada a toujours été très favorable à l'idée d'un traité multilatéral sur l'interdiction complète des essais nucléaires.

Lors de la 41e session, la délégation canadienne a joué un rôle de premier plan. L'ambassadeur du Canada en matière de désarmement, Douglas Roche, a été élu vice-président de la Première Commission et a fait partie d'un groupe spécial chargé de rationaliser les travaux de la Commission. M. Roche a également présidé le groupe Barton, qui s'est réuni périodiquement à titre officieux des délégués à la Première Commission pour discuter de l'évolution de la situation. Ce groupe était constitué des représentants des 16 pays membres de l'OTAN, de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande, du Japon et de l'Irlande.

Le Canada a également été l'un des principaux auteurs de résolutions sur la vérification du désarmement et l'interdiction de l'utilisation de matières fissiles à des fins militaires. Il a toujours considéré que des mesures de vérification étaient indispensables au contrôle des armements et au désarmement et il a consacré des efforts et des ressources considérables à améliorer les techniques de vérification et à gagner la communauté internationale à cette idée.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

À la 44e session de l'Assemblée générale, la délégation canadienne à la Première Commission, dirigée par l'ambassadeur au désarmement, Peggy Mason, a joué un rôle important en co-parrainant un certain nombre de résolutions sur les armes chimiques et l'adoption d'un traité d'interdiction complète des armes nucléaires. L'amélioration du climat politique international facilite la tâche de la Première Commission et, d'après le gouvernement canadien, les Nations Unies ont maintenant les moyens de faire une contribution sans précédent en vue du désarmement. Le Canada continuera quant à lui de faire tout en son pouvoir pour que cette éventualité se concrétise.

Mandatée par les Nations Unies mais indépendante de cette dernière, la Conférence sur le désarmement, qui siège à Genève, est le seul organisme mondial de négociation multilatérale voué à l'étude des questions de contrôle des armements et de désarmement. Ses 40 membres représentent de façon proportionnelle les pays de l'OTAN, ceux de l'ancien Pacte de Varsovie ainsi que les pays neutres et non alignés. Son but est de mettre sur pied par consensus un programme global de désarmement; plus particulièrement, la Conférence sur le désarmement discute des moyens susceptibles de mettre fin à la course aux armements nucléaires, et depuis ces derniers temps, des questions relatives aux armes chimiques. Depuis quelques années, le Canada participe aux travaux du Groupe spécial d'experts scientifiques de la Conférence sur le désarmement en vue de vérifier éventuellement une interdiction des explosions souterraines d'armements nucléaires. En septembre 1989, le Canada a tenu une réunion de ce groupe au Yellowknife Seismological Array remis à neuf.

Le Comité des dix-huit puissances sur le désarmement, prédécesseur de la Conférence sur le désarmement, a rédigé en 1968 le Traité de non-prolifération des armes nucléaires (TNP). Ce traité et le régime qu'il a créé ont pour but de prévenir la prolifération des armes nucléaires. Au cours des derniers mois, les décisions de signer le traité prises par la France, l'Afrique du Sud et le Chine sont venues renforcer le régime du TNP.

Au fil des ans, un certain nombre de pays en développement ont commencé à considérer le TNP comme un moyen discriminatoire de refuser

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

un potentiel nucléaire aux pays en développement tout en protégeant celui des pays industrialisés. Dans le cadre de la quatrième conférence de révision du TNP, tenue en août et septembre 1990, on s'est généralement entendu sur les résultats du régime sans réussir toutefois à produire un document unanime. Comme le prévoient ses dispositions, le traité sera prorogé ou deviendra caduc d'ici 1995.

Parmi les nombreux sujets dont elle a été saisie, la Conférence a traité des armes chimiques (dans l'espoir d'aboutir à une Convention sur les armes chimiques), des armes radiologiques et du risque d'une course aux armements dans l'espace. La Convention sur les armes chimiques n'a pas encore été adoptée parce que les membres de la Conférence ne s'entendent pas sur les modalités de vérification, mais les efforts en ce sens ont redoublé depuis peu. Les accords bilatéraux américano-soviétiques de 1990 sur le partage de l'information et la destruction des stocks d'armes contribueront probablement à la réalisation de progrès multilatéraux. Les armes radiologiques, bien qu'il n'en n'existe pas encore, sont définies comme étant des engins autres que des armes nucléaires, conçus pour tuer ou détruire par la dissémination de particules radioactives; la Conférence espère arriver à en faire interdire la mise au point éventuelle. Quant aux dicussions sur la possibilité d'une course aux armements dans l'espace, elles ont surtout été exploratoires.

La Commission du désarmement des Nations Unies a été établie en 1978 lors de la Première session extraordinaire des Nations Unies consacrée au désarmement. Elle se réunit à New York chaque année au mois de mai et siège pendant quatre semaines. Fondé sur le consensus, son travail consiste à discuster plus en détail des questions de désarmement que cette dernière lui soumet.

Dans l'ensemble, puisqu'elle est fondée uniquement sur le consensus, la Commission a eu du mal à approfondir les questions inscrites à son ordre du jour. En 1988, les membres se sont entendus sur deux points: les mesures propres à accroître la confiance et la vérification, lesquelles ont ainsi été retirées de l'ordre du jour. En 1990, elle s'est penchée sur les questions suivantes: le désarmement nucléaire, les armements et le désarmement de la marine, le rôle des Nations Unies dans le

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

désarmement, le potentiel nucléaire de l'Afrique du Sud, le désarmement classique, la Troisième décennie du désarmement et l'information objective sur les questions militaires.

La troisième session spéciale sur le désarmement de l'Assemblée générale des Nations Unies, qui s'est tenue en mai et en juin 1988, n'a elle aussi réalisé que peu de progrès véritables. Les délégués n'ont pu s'entendre sur un document de clôture énonçant de nouveaux objectifs et de nouvelles priorités dans des domaines importants tels que la prévention de la course aux armements dans l'espace, la relation entre le désarmement et le développement, les zones libres de tout armement nucléaire, les zones de paix ainsi que l'acquisition d'armes nucléaires par l'Afrique du Sud et par Israël.

2. Les armes classiques

Dans l'après-guerre, le contrôle des armes classiques a consisté en tentatives pour dispenser les accumulations de l'Alliance en Europe. Le Canada a participé aux négociations sur la réduction mutuelle et équilibrée des forces (MBFR) de leur début, en 1973, à leur conclusion en 1989. Ces négociations, qui ont mis en rapport des pays membres de l'OTAN et du Pacte de Varsovie, n'ont pas permis de réaliser de progrès marquants. L'OTAN y a surtout insisté sur la recherche de l'équilibre entre les puissances militaires et des méthodes efficaces de vérification ainsi que sur la nécessité d'une action collective en matière de réduction et de limitation des armements.

Les négociations sur les forces classiques en Europe (CFE), qui ont débuté à Vienne en mars 1989, font suite aux négociations MBFR; contrairement à celles-ci, et bien qu'elles aient réunit les mêmes participants et aient porté sur les mêmes questions, elles ont donné rapidement des résultats. Les réductions unilatérales des forces soviétiques annoncées aux Nations Unies en décembre 1988 ont constitué un défi pour l'OTAN, qui prévoyait initialement de ne réduire que le nombre de chars, de pièces d'artillerie lourde et de véhicules de transport de troupes. M. Gorbatchev a de plus promis que l'Union soviétique présenterait des "preuves concrètes" de ces réductions unilatérales. Ces mesures de réduction unilatérales ont eu pour effet d'écarter la menace

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

d'attaque surprise par les pays de l'Est qui a si longtemps préoccupé les planificateurs de l'OTAN.

D'après les offres faites par le président Bush lors du sommet de l'OTAN de mai 1989, les négociations porteront aussi sur les troupes et les avions; M. Bush a dit prévoir la signature d'un accord dans les six à douze mois suivants. D'après certains critiques, en insistant sur des négociations entre blocs de pays à une époque où les pays de l'Europe de l'Est membres du Pacte de Varsovie réclamaient unilatéralement le retrait des troupes soviétiques de leur territoire, l'OTAN s'est imposé des limites inutiles. En fait, tout mécanisme permettant de réglementer la réduction des forces en Europe vaut mieux que le désordre unilatéral, et c'est pourquoi on a poursuivi les pourparlers sur les forces classiques en Europe. Comme la situation politique en Union soviétique et en Europe de l'Est continuait d'évoluer, l'URSS a hésité à conclure un accord sur les CFE, étant donné que les pays membres du Pacte de Varsovie constituaient à peine un bloc crédible.

Le traité sur les forces classiques en Europe (CFE) a finalement été signé à Paris le 19 novembre 1990, après moins de deux ans de négociations. Le traité entraîne la réduction à des niveaux équivalents des forces de l'OTAN et du Pacte de Varsovie, de l'Atlantique à l'Oural et ce, pour cinq catégories d'armements: les véhicules blindés de combat, l'artillerie, les avions de combat, ainsi que les hélicoptères et les chars de combat. Comme les pays membres du Pacte de Varsovie disposaient d'une supériorité numérique dans la plupart de ces catégories, ils devraient effectuer les réductions les plus importantes: au total, quelque 51 000 systèmes d'armements doivent être ou retirés de la région visée par le traité ou détruits, comparativement à quelque 3 000 systèmes pour l'OTAN. (En ce qui concerne les forces totales, cela représentait une diminution de 39 p. 100 pour le Pacte de Varsovie par rapport à 4 p. 100 pour l'OTAN.) Le traité prévoyait en outre un système de vérification avancé qui inclut une vérification sur place par intrusion et des échanges de données.

Bien que le traité sur les forces classiques en Europe (CFE) revête une très grande importance, il n'est pas parfait. On a retiré des négociations la question des niveaux des troupes que l'on devait aborder

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

dans le cadre des négociations (1A) complémentaires sur les forces classiques en Europe (CFE). En dépit des réductions prévues par le traité, le déploiement des forces en Europe demeurerait très important, plus important qu'au début de la Seconde Guerre mondiale, par exemple. La controverse la plus sérieuse à propos du traité, toutefois, tient aux tentatives perçues que ferait l'Union soviétique pour se soustraire aux dispositions de ce dernier. Quantité de systèmes d'armements ont été déménagés derrière l'Oural au cours des mois qui ont précédé la signature du traité et, bien que cela ait été permis, d'aucuns semblent croire que l'Union soviétique ne respecte pas l'esprit de l'accord. Ce qui est plus grave, c'est que certaines forces du secteur visé par le traité ayant été désignées comme forces navales, elles ne sont pas assujetties aux dispositions de ce dernier. Ces problèmes ont finalement été réglés à l'amiable. Les États créés à la suite du démembrement de l'Union soviétique ont hésité à assujettir leurs futures forces militaires à un traité limitant leur marge de manoeuvre, signé par l'ancien régime. En janvier 1992, tous ont accepté de ratifier "en principe" le traité CFE et, en mars, les anciennes républiques soviétiques et les alliés de l'OTAN se sont engagés à ratifier le traité CFE et à le mettre en vigueur en juillet.

En dehors des négociations de l'Alliance, le problème du contrôle des ventes ou du transfert des armes classiques a été abordé à plusieurs reprises au cours des dernières décennies. Dans les années 70, les États-Unis et l'Union soviétique ont tenu quatre rondes de négociations sur le transfert des armes classiques afin de s'entendre sur des façons de limiter le commerce en expansion des armes classiques. Malgré les progrès du début, ces pourparlers se sont enlisés en 1978. Tout au long des années 80, la demande créée par des conflits telle la guerre entre l'Iran et l'Iraq fait prospérer le commerce international des armements. Même si la valeur du commerce des armements a diminué à la fin des années 80 en raison de l'accroissement de la dette des pays du tiers monde et de la fin de la guerre entre l'Iran et l'Irak, elle se situait toujours à quelque 33,5 milliards de dollars US en 1989 et à 21,7 milliards en 1990.

Les tentatives déployées au cours des dernières années pour limiter le commerce des armes classiques se sont concentrées sur l'idée

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

d'un registre du transfert des armes classiques qui répertorierait les échanges de ces armes entre les États. En 1988, une initiative colombienne co-parrainée par le Canada a été acceptée par l'Assemblée générale. Aux termes de cette dernière, les États devaient: 1) soumettre leurs points de vue et leurs propositions en matière de transferts internationaux d'armes à la session de 1989 de l'Assemblée générale; et 2) confier à des spécialistes une étude subséquente sur les moyens de contrôler le commerce des armes classiques. Cette étude, à laquelle le Canada a participé, a été achevée en août 1991, et en décembre, les Nations Unies ont créé pour la première fois un registre international du transfert des armes classiques.

En février 1991, le premier ministre Brian Mulroney a proposé la tenue d'un Sommet mondial sur les engins de guerre et les armes de destruction massive qui visera surtout à restreindre le commerce des armes classiques. Cette proposition, qui a été fortement appuyée au Canada, n'a reçu qu'un accueil très mitigé aux États-Unis et dans les autres puissances.

3. La Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE)

C'est au début des années 70 qu'a été tenue la première Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), au début de la période de détente. Même s'ils ont étudié dans le cadre de leurs négociations les questions traditionnelles de sécurité, les États qui y ont participé se sont aussi entendus pour discuter de la coopération en matière humanitaire et de droits de la personne, ce qu'on appelle les "trois corbeilles". En rétrospective, ce sont ces discussions élargies qui ont contribué à paver la voie au renouvellement des rapports Est-Ouest au cours des dernières années. Étant l'organisation la plus perfectionnée des structures de sécurité multilatérales européennes, la CSCE est considérée par plusieurs comme la tribune qui se prêtera le mieux aux futures discussions sur la sécurité.

Après l'acte final d'Helsinki, les travaux de la CSCE se sont poursuivis dans le cadre des conférences de suivi de Belgrade, de Madrid et de Vienne. À la conférence de Madrid en 1984, il a été décidé de convoquer la Conférence sur les mesures de confiance et de sécurité et le désarmement en Europe, plus communément connue sous le nom de CDE. Les

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

mesures de confiance sont un moyen d'accroître la confiance entre les nations par le partage de l'information militaire et autre. Sur le fondement des mesures limitées de restauration de confiance (CBM) à l'égard desquelles elles s'étaient entendues à la CSCE, les parties sont convenues de cinq principales mesures que l'on connaît sous le nom de Document de Stockholm. Ces mesures obligatoires incluaient une notification préalable des exercices militaires d'envergure, des dispositions relatives à l'observation, à la contrainte, à la conformité et à la vérification ainsi qu'une disposition sur un calendrier annuel des exercices.

Une idée tout à fait nouvelle en matière de mesures de confiance a été l'établissement de calendriers annuels qui annoncent les activités militaires à notifier au cours de l'année suivante et qui doivent être échangés au plus tard le 15 novembre de chaque année. Ces activités font ensuite l'objet d'un deuxième avis plus détaillé, envoyé 42 jours à l'avance, pour confirmer le calendrier et le caractère courant des opérations.

Quant aux mesures de conformité et de vérification, l'accord de Stockholm prévoyait des inspections sur place obligatoires, par mise en demeure. Un État pouvait dès lors mener une inspection avec des moyens terrestres ou aériens ou des deux façons s'il estimait que les dispositions des MDCS convenues ne sont pas respectées. On estimait que l'acceptation de l'inspection sur place était un déblocage important qui pourrait favoriser l'ouverture dans les affaires militaires. En juin 1989, le Canada a procédé à sa première inspection aux termes des dispositions de l'accord de Stockholm. Quatre inspecteurs des Forces canadiennes ont soumis à une inspection de 48 heures un exercice militaire tchèque et en ont fait rapport à tous les signataires de l'accord de Stockholm.

À la conférence de relance de Vienne en 1989, il a été décidé de mettre sur pied une nouvelle structure pour discuter des MDCS, les négociations sur les mesures de confiance et de sécurité. Au début de 1990, un colloque sur la doctrine militaire a lieu à Vienne dans le cadre de ces négociations. Chaque pays participant y a expliqué les hypothèses (bienveillantes) sur lesquelles se fonde leur politique de défense. En

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

novembre 1990, le document de Vienne, une nouvelle série de MDCS qui remplace le document de Stockholm, sont adoptées.

C. Négociations bilatérales de contrôle des armements et de désarmement

1. Le Traité sur les missiles antimissiles balistiques

Le Traité sur les missiles antimissiles balistiques (ABM), qui a couronné les négociations sur la limitation des armes stratégiques (SALT I), et l'Accord provisoire sur la limitation des armes stratégiques offensives ont été signés par le secrétaire général Brejnev et le président Nixon le 26 mai 1972. Les négociations SALT avaient débuté en 1969; comme les parties n'arrivaient pas à s'entendre sur le plafond à fixer aux armes stratégiques offensives, elles ont convenu de faire du traité ABM un document distinct et d'une durée illimitée et de signer un accord provisoire sur la limitation des armes offensives.

Le traité ABM, qui interdit aux deux pays signataires de déployer à l'échelle nationale un système de défense contre les missiles balistiques, ne les autorisait à l'origine à construire chacun que deux bases d'ABM et, le 3 juillet 1974, il a été modifié pour n'accorder à chaque partie qu'une seule base. Le traité limite également le nombre de radars et de missiles intercepteurs que les signataires peuvent déployer et leur interdit de mettre au point, de tester ou de déployer sur la mer, dans les airs, dans l'espace ou sur la terre des systèmes, stationnaires ou mobiles, de lancement de missiles antimissiles et leurs éléments constituants. Il prévoit également la création d'un comité consultatif permanent chargé de régler les problèmes d'interprétation et de respect du traité, ainsi que des mesures de vérification exhaustives. En 1975, les États-Unis ont démantelé leur système de défense contre les missiles balistiques à Grand Forks (Dakota du Nord), bien que l'Union soviétique ait maintenu le sien aux environs de Moscou.

En mars 1983, le président Reagan a annoncé l'Initiative de défense stratégique (IDS). Selon les Américains, l'IDS s'imposait en raison de l'expansion du système soviétique de défense antimissiles. Les États-Unis s'inquiétaient particulièrement de la construction d'un radar à balayage électronique près de Krasnoyarsk. Le traité permet la

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

construction de radars de ce type, mais seulement à la périphérie du pays et à condition qu'ils soient orientés vers l'extérieur. Les Américains le nouveau radar soviétique ne respectait pas ces critères et qu'il pourrait constituer un élément d'un système de défense qui serait ultérieurement mis en place à l'échelle du pays. Les Soviétiques soutenaient, par contre, que le radar était destiné à la poursuite spatiale et que, de ce fait, il était autorisé par le traité. En 1989, l'Union soviétique a reconnu que le radar contrevenait au traité et en a interrompu la construction.

À l'automne 1985, les États-Unis ont annoncé que l'interprétation "juridiquement correcte" (ou "large") du traité ABM n'interdit ni l'essai ni le déploiement des éléments de l'IDS. Malgré les vives protestations de pays alliés, dont le Canada, ils n'ont pas modifié leur position, bien que les crédits affectés à l'IDS aient été réduits et que de plus en plus d'observateurs estiment qu'un accord sur les armements stratégiques s'impose. À la fin de septembre 1989, l'URSS a accepté de permettre l'application d'un accord sur la réduction des armements stratégiques, mais en se réservant le droit de changer d'idée si les Etats-Unis ne font pas de compromis au sujet de l'IDS.

2. Le traité SALT II

Le traité SALT II, qui limite les forces nucléaires stratégiques, a été signé par le président Carter et le secrétaire général Brejnev, à Vienne, le 10 juin 1979. Même si l'accord n'a jamais été ratifié par le Sénat américain, les deux parties ont convenu d'en respecter les conditions. En gros, le traité SALT II prévoit, pour chacune des parties, les limites globales suivantes:

- pour les vecteurs nucléaires stratégiques - lanceurs d'ICBM, lanceurs sous-marins de missiles balistiques (SLBM), bombardiers lourds et missiles balistiques air-sol (ASBM) -, la limite avait d'abord été fixée à 2 400, et elle a été ramenée à 2 250 à la fin de 1981;

- 1 320 lanceurs de missiles balistiques mirvés (dotés d'ogives multiples indépendamment guidées) et bombardiers lourds dotés de missiles de croisière à longue portée;

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- 1 200 lanceurs de missiles balistiques mirvés;
- 820 lanceurs d'ICBM mirvés.

En 1986, les États-Unis ont annoncé qu'en raison de violations répétées de la part de l'URSS (et de la signature probable d'un nouvel accord à court terme), ils ne s'estimaient plus liés par l'accord SALT II; le 28 novembre, ils ont dépassé délibérément les limites prévues par l'accord, mettant ainsi fin à son observation officieuse.

3. Les pourparlers sur la réduction des armements stratégiques (START)

Lors de leur rencontre de janvier 1985, Andrëe Gromiko et George Shultz, qui étaient alors respectivement ministre des Affaires étrangères de l'URSS et secrétaire d'État des États-Unis, avaient convenu que les négociations américano-soviétiques sujets: les armes nucléaires stratégiques, les armes nucléaires de portée intermédiaire et les armes défensives et spatiales. Les pourparlers eux-mêmes ont débuté le 12 mars 1985. Leurs objectifs, convenus d'avance, comportaient la prévention d'une course aux armements dans l'espace, la limitation et la réduction des arsenaux nucléaires et le renforcement de la stabilité stratégique, et ils devaient aboutir finalement à l'élimination complète des armes nucléaires.

Ces pourparlers se sont révélés particulièrement importants dans la mesure où ils ont rameré les superpuissances à la table des négociations. Entamées en 1982, les négociations ont par la suite dû être interrompues parce que les Soviétiques critiquaient les déploiements d'euromissiles de l'OTAN. Au sommet de Genève de novembre 1985, le président Reagan et le secrétaire général Gorbatchev ont convenu non seulement d'accélérer les négociations bilatérales sur les armes nucléaires et spatiales, mais aussi d'intensifier les efforts en vue de conclure un accord sur les armes chimiques. Le sommet n'a pas donné de résultats tangibles sur le plan du désarmement et du contrôle des armements, mais il a permis d'assainir les relations et, ce qui est peut-être encore plus important, d'établir un cadre politique pour les pourparlers à ce sujet entre les deux grandes puissances.

C'est aux sommets de Reykjavik, de Washington et de Moscou que les superpuissances se sont entendues sur la teneur générale d'un

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

projet d'accord START. Comme l'accord sur les INF, ce projet prévoyait essentiellement des réductions inégales pour atteindre des limites globales identiques. En d'autres termes, l'URSS démantèlerait *plus* de missiles intercontinentaux que les États-Unis, mais les deux pays en garderaient un nombre égal. Bien qu'une certaine confusion ait persisté au sujet des missiles largués de bombardiers, il semblait qu'ils seraient réglementés moins sévèrement, ce qui conférerait un avantage aux États-Unis. Dans l'ensemble, l'accord START devait donner lieu à une réduction de 30 à 50 p. 100 des arsenaux nucléaires des superpuissances.

Les négociations START ont progressé plus lentement sous le gouvernement Bush, en raison du mécontentement de l'aile conservatrice aux États-Unis et de désaccords au sein du gouvernement. Après un examen de l'arsenal stratégique dont il s'est beaucoup vanté, le gouvernement américain a semblé s'intéresser davantage aux négociations sur les armes classiques qu'aux négociations START. Les négociations ont toutefois semblé reprendre après les sommets de Malte et de Washington. En mai 1990, à Washington, les parties se sont entendues sur un certain nombre de questions non résolues, notamment sur les règles régissant le compte des bombardiers, sur les "déclarations qui constituent un engagement politique" à l'égard des missiles de croisière à longue portée lancés depuis des sous-marins, ainsi que sur les limites applicables aux missiles mobiles. Bien qu'un certain nombre de questions demeuraient encore en suspens, les présidents des deux pays continuaient de se dire résolus à conclure un accord START. La conclusion d'un accord aussi complexe s'est révélée difficile, et les parties ont été déçues dans leurs espoirs d'une signature de ce dernier à l'occasion d'un sommet en février 1991. Bien que la raison de l'annulation ait été le refus de président Bush de s'éloigner des États-Unis pendant la guerre du Golfe, des problèmes en ce qui concernait l'accord START ont aussi été mentionnés. L'accord START a finalement été signé au sommet de Moscou, le 31 juillet 1991. Il prévoyait que les arsenaux tant des États-Unis que de l'Union soviétique seraient réduits de l'ordre de 30 p. 100, les têtes stratégiques, d'environ 20 p. 100 et les dispositifs de lancement, de 27 p. 100. Dans l'ensemble, START s'attachait aux réductions quantitatives tout en préservant le côté qualitatif de la

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

course aux armements. En effet, il protégeait les programmes de modernisation stratégique de part et d'autre. Pour aider à exercer une surveillance sur la mise en oeuvre de l'accord START, le traité prévoit quelque 12 types d'inspection sur place et environ 60 notifications différentes. Les partisans du contrôle des armements recommandaient qu'un accord START II insiste davantage sur la modernisation des armes plutôt que sur leur nombre total.

En raison des changements radicaux sur la scène internationale, l'accord START n'était toutefois qu'un début. En octobre 1991, en réponse aux initiatives du président Bush visant à réduire le nombre des armes nucléaires tactiques, le président soviétique Gorbatchev a annoncé qu'il diminuerait l'arsenal soviétique de 1 000 ogives de plus que ne l'exigeait l'accord START. En janvier 1992, le président Bush a proposé que les deux parties réduisent le nombre total de leurs ogives de 50 p. 100 par rapport aux limites prévues par l'accord START. Le président de la Russie, Boris Eltsine a accepté presque immédiatement et a proposé une autre réduction de 50 p. 100, ce qui laisserait entre 2 000 et 2 500 ogives stratégiques à chacune des deux parties. M. Dick Cheney, secrétaire américain à la Défense, a répondu que ce dernier niveau serait "trop bas".

4. L'accord sur les forces nucléaires de portée intermédiaire (INF)

Le premier progrès marquant issu des pourparlers bilatéraux a été le traité américano-soviétique sur la suppression des missiles de courte portée et de portée intermédiaire signé au sommet Reagan-Gorbatchev de décembre 1987. Le traité, qui s'applique aux missiles nucléaires d'une portée de 500 à 5 500 milles, engageait l'Union soviétique à détruire 1 752 missiles et les États-Unis à en éliminer 859 dans un délai de trois ans.

Les armes qui étaient censées être supprimées aux termes de l'accord comprennaient les missiles de croisière sol-sol et les missiles de courte portée Pershing 1A basés en Allemagne de l'Ouest, dont les ogives sont contrôlées par les États-Unis. Au cours de la première année d'application de l'accord (de juin 1988 à mai 1989), environ 47 p. 100 (1 261) des missiles qui devaient être démantelés l'ont effectivement été, et des équipes américano-soviétiques ont inspecté 340 bases de missiles à portée intermédiaire aux États-Unis, en URSS et en Europe de l'Est et de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

l'Ouest. Le 12 mai 1991, les dernières missiles assujettis du traité INF ont été détruits.

D. Les armes nucléaires à courte portée

Avec les changements révolutionnaires en Europe de l'Est, les pays du Pacte atlantique se sont trouvés divisés, notamment l'Allemagne de l'Ouest et les États-Unis, sur la question de savoir s'il faut entamer des négociations avec les Soviétiques sur la réduction des armes nucléaires à courte portée en Europe. L'Allemagne de l'Ouest, où étaient basés la plupart des lance-missiles américains de type Lance, voulait que les États-Unis entreprennent ces négociations sans tarder. Le gouvernement Bush était par contre résolu à améliorer les moyens de défense américains en Europe, en remplaçant les missiles Lance d'une portée de 75 milles par d'autres qui pourraient parcourir une distance presque quatre fois plus grande. Les Américains avaient à cet égard l'appui de la Grande-Bretagne, des Pays-Bas et de la Turquie, tandis que les Allemands de l'Ouest étaient appuyés par l'Italie, la Grèce et la plupart des autres pays d'Europe continentale. D'autres États, dont le Canada et la Norvège, ont essayé de négocier un compromis.

Les États-Unis maintiennent leur position de peur que des négociations hâtives n'ouvrent la voie à la "dénucléarisation" de l'Europe. Selon les Américains, une telle perspective ferait de l'Europe un lieu "sûr" pour une guerre classique dans laquelle les pays de l'OTAN se heurteraient à la supériorité des troupes et des armements des pays du Pacte de Varsovie.

Les Allemands, qui seraient le plus durement touchés par les conséquences d'un échange tactique nucléaire, estimaient le moment bien choisi pour que les deux parties retirent leurs missiles. En fait, si un accord intervenait, l'Alliance occidentale réaliserait un gain net, dans la mesure où les Soviétiques avaient en Europe 1 600 ogives de missiles à courte portée, tandis que les États-Unis n'en avaient que 600.

En mai 1989, lors du sommet des pays de l'OTAN, à Bruxelles, une solution mitoyenne a été proposée: négocier une "réduction partielle" des missiles nucléaires à courte portée dès la signature d'un accord sur

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

les armes classiques. Les changements rapides qui surviennent en Europe de l'Est sur le plan militaire et politique et la réunification des deux Allemagnes ont poussé même les plus ardents partisans des armes nucléaires à courte portée à revoir leur position. Comme l'a dit un porte-parole allemand à l'automne 1989, "pourquoi nous faudrait-il donc des missiles - pour bombarder Lech Walesa?"

Craignant que les armes nucléaires soviétiques ne tombent entre de mauvaises mains à la suite de la désintégration de l'Union soviétique, le président George Bush a annoncé, le 27 septembre 1991, une série de réductions unilatérales spectaculaires touchant quelque 2 500 armes nucléaires, et il a défié l'Union soviétique de faire de même. Voici quelques initiatives de M. Bush: la suppression de toutes les armes nucléaires tactiques lancées du sol; le retrait de toutes les armes nucléaires tactiques lancées de navires de surface et de sous-marins et leur entreposage dans des "endroits d'entreposage centralisés" aux États-Unis; le retrait de la cote d'alerte pour les bombardiers stratégiques B-1B et B-52 dans 13 bases aériennes; le retrait de la cote d'alerte des missiles balistiques dont la suppression était prévue en vertu de l'accord START, et la promesse de l'accélérer après l'entrée en vigueur du traité.

Le 5 octobre, le président Mikhail Gorbatchev a répondu aux initiatives du président Bush en égalant les réductions des États-Unis (avec quelque 8 000 armes) et en offrant encore plus. Outre les réductions d'armes tactiques et le retrait de la cote d'alerte, Gorbatchev a annoncé une réduction de 1 000 armes stratégiques de plus que ce que prévoyait l'accord START; la création d'un seul service armé chargé de contrôler toutes les armes nucléaires stratégiques offensives et défensives; la suspension des essais nucléaires soviétiques pendant un an, accompagné d'un appel en faveur d'une interdiction totale des essais; et un projet d'accord visant la cessation de toute production de matières fissibles devant servir aux armements.

Bien que le président Bush ait réaffirmé que l'OTAN maintiendrait "une capacité nucléaire aéroportée efficace en Europe",

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

l'OTAN a rapidement convenu de réduire de 50 p. 100 le nombre de ses bombes nucléaires en Europe.

Avec ces réductions, la menace d'un recours délibéré aux armes nucléaires en Europe est définitivement écartée. Selon l'expert américain en armes nucléaires William Arkin, ces initiatives marquent le commencement de véritables réductions des armes nucléaires et annoncent clairement leur mise au rebut.

E. Vérifications à ciel ouvert

En septembre 1989, il a été convenu de tenir à Ottawa une conférence parrainée par le Canada en vue d'examiner la proposition des États-Unis concernant les "ciels ouverts". Initialement proposée par le président Eisenhower dans les années cinquante, l'idée, qui vise à établir des rapports de confiance et à accroître la coopération entre l'Est et l'Ouest en autorisant des avions militaires à survoler sans long préavis les territoires nationaux, a été reprise en 1989 par le président Bush. Grâce aux pressions et aux encouragements du Canada, une première rencontre de haut niveau a eu lieu à Ottawa à la mi-février 1990. (Préalablement à la conférence, un aéronef militaire canadien, dont le plan de vol a été déterminé par l'équipage de l'appareil, a survolé la Tchécoslovaquie et la Hongrie au début de janvier 1990 pour prouver la faisabilité du projet. Il a été cependant plus difficile que prévu d'en arriver à un accord sur les "ciels ouverts", et au milieu de 1990, les perspectives d'avenir de ce principe ne semblaient pas des plus prometteuses. Étant donné la controverse qu'a soulevée le transfert d'armes par les Soviétiques derrière les monts Oural, pendant les négociations sur les CFE, l'idée de la "vérification à ciel ouvert" a de nouveau été proposée comme mesure de confiance. À la fin d'avril 1991, le Canada, au nom de l'OTAN, a adopté une position plus rapprochée de celle de l'Union soviétique, et les pourparlers ont repris à Vienne à l'automne 1991, et ont connu plus de succès.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

MESURES PARLEMENTAIRES

Le Comité mixte spécial sur les relations extérieures du Canada a recommandé, en juin 1986, que le Canada "multiplie ses efforts multilatéraux au sein de l'OTAN, des Nations Unies et dans d'autres tribunes où il est question du désarmement, de même que ses négociations bilatérales avec les États-Unis et l'Union soviétique ainsi qu'avec d'autres pays, afin de faire accepter un ensemble complet de mesures de contrôle des armements". Ces mesures, que le gouvernement a déjà mises en relief, sont les suivantes:

- Une réduction mutuelle et vérifiable des arsenaux nucléaires, ainsi que des mesures connexes visant à améliorer la stabilité stratégique. Ces dernières doivent comprendre en particulier une réaffirmation du traité ABM sur les missiles antimissiles, interprété strictement comme interdisant tous les travaux sur les systèmes défensifs, sauf la recherche fondamentale.

- Le maintien et le renforcement du régime de non-prolifération des armes nucléaires.

- La négociation d'une interdiction totale des armes chimiques.

- L'élaboration d'un traité global d'interdiction des essais nucléaires, dont l'application serait mutuellement vérifiable.

- La prévention de la course aux armements dans l'espace.

- La négociation de mesures destinées à accroître suffisamment la confiance pour permettre la réduction des forces militaires classiques en Europe et ailleurs.

En 1987, le gouvernement a fait du contrôle des armements une composante de la politique de défense du Canada dans son livre blanc intitulé "Défis et engagements: une politique de défense pour le Canada".

CHRONOLOGIE

12 décembre 1979 - Le Conseil des ministres de l'OTAN adopte une double approche: les États-Unis commenceront à

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

déployer des missiles de croisière lancés du sol et des missiles Pershing 2 en 1983, et ils entreprendront des négociations avec l'Union soviétique sur la limitation des armes de portée intermédiaire.

18 novembre 1981 - Le président Reagan annonce son "option zéro": le plan de déploiement des missiles de croisière et des Pershing 2 en Europe sera annulé si l'Union soviétique démantèle ses SS-20, ses SS-4 et ses SS-5. L'option prévoit aussi un gel des missiles de courte portée. Ni les arsenaux nucléaires britanniques et français, ni les bombardiers américains ne sont en cause.

février-mars 1982 - Les Russes rejettent l'"option zéro" et proposent en contrepartie une réduction progressive des missiles de portée intermédiaire et des bombardiers dotés d'armes nucléaires des pays membres de l'OTAN et des États signataires du Pacte de Varsovie, de façon à ramener leur nombre à 600 en 1985 et à 300 en 1990. Léonide I. Brejnev annonce aussi un moratoire sur le déploiement des SS-20 en Europe.

23 novembre 1983 - Les premiers Pershing 2 sont livrés à l'Europe, et les Russes rompent les négociations sans fixer de date pour la reprise des pourparlers.

12 mars 1985 - Les pourparlers concernant les armes de portée intermédiaire reprennent dans le cadre des négociations de Genève sur les armes nucléaires et spatiales. Les États-Unis proposent une version modifiée de l'"option zéro"; les représentants soviétiques demandent un gel du déploiement de tout nouveau missile et proposent de réduire le nombre de SS-20 en Europe, en échange du retrait des missiles américains de portée intermédiaire.

15 janvier 1986 - Mikhaïl S. Gorbatchev propose de retirer d'Europe tous les missiles américains et soviétiques de portée intermédiaire au cours des cinq à sept prochaines années. La Grande-Bretagne et la France ne seraient pas autorisées à accroître leurs arsenaux. Cette proposition n'est pas liée aux autres pourparlers de Genève sur les armements.

février 1986 - Les États-Unis présentent leur réponse: ils proposent le retrait des missiles de portée intermédiaire en Europe d'ici à 1990, ainsi que

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

des réductions équivalentes des SS-20 soviétiques en Asie. Durant la période prévue pour la réduction, des limites distinctes seraient fixées pour assurer un nombre égal d'ogives de part et d'autre. Une fois de plus, les arsenaux britanniques et français ne sont pas en cause. La proposition américaine comprend des détails techniques concernant les modalités de vérification, y compris les inspections sur place, la désignation des zones de déploiement et les méthodes de destruction des missiles.

11-12 octobre 1986 - Au Sommet de Reykjavik (Islande), les deux parties conviennent de retirer tous les missiles de portée intermédiaire installés en Europe et acceptent de limiter chacune à 100 le nombre d'ogives à l'extérieur de l'Europe. Le plan est rejeté parce que l'Union soviétique insiste pour l'intégrer à un accord global sur les armements.

novembre 1986 - Les États-Unis dépassent les limites prévues par les accords SALT II.

28 février 1987 - M. Gorbatchev annonce que l'Union soviétique est disposée à signer "sans tarder" un accord visant à supprimer les missiles soviétiques et américains de portée intermédiaire en Europe au cours des cinq prochaines années. C'est la première fois depuis le sommet de Reykjavik que l'Union soviétique accepte de négocier séparément la question des missiles de portée intermédiaire. La proposition est identique à celle qui a été présentée au sommet de Reykjavik.

3 mars 1987 - En réponse à l'annonce faite par M. Gorbatchev, le président Reagan demande aux négociateurs américains d'entamer la rédaction d'un traité sur les missiles de portée intermédiaire et se réjouit que l'on puisse conclure un tel traité sans qu'il soit lié aux autres pourparlers de Genève.

22 juillet 1987 - M. Gorbatchev, qui exigeait auparavant un accord portant uniquement sur les missiles déployés en Europe, accepte le plan américain qui prévoit l'élimination de tous les missiles de portée intermédiaire dans le monde entier.

26 août 1987 - Le chancelier Helmut Kohl annonce que l'Allemagne del'Ouest retirera ses 72 Pershing

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1A dotés d'ogives américaines si l'Union soviétique et les États-Unis acceptent d'élaborer un plan prévoyant la destruction de tous les missiles de courte portée et de portée intermédiaire.

18 septembre 1987 - À l'issue de trois jours de pourparlers, les représentants américains et soviétiques parviennent à s'entendre en principe quant à la conclusion d'un accord sur l'élimination globale de tous les missiles de courte portée et de portée intermédiaire. Le calendrier prévu pour leur suppression et les modalités de vérification restent à élaborer.

7 décembre 1987 - Le président Reagan et le dirigeant soviétique Gorbatchev signent l'accord INF prévoyant l'élimination des missiles de portée intermédiaire et de courte portée.

7 décembre 1988 - Aux Nations Unies, M. Gorbatchev annonce une réduction unilatérale des forces soviétiques.

mars 1989 - Début, à Vienne, des négociations sur les forces classiques en Europe (CFE).

février 1990 - Première conférence "Ciels ouverts" à Ottawa.

mai 1990 - Dans le cadre du Sommet Bush-Gorbatchev, on réalise des progrès au niveau des questions relatives à un accord START.

novembre 1990 - Signature à Paris du Traité sur les forces classiques en Europe (CFE).

juillet 1991 - Signature à Moscou de l'accord START.

septembre-octobre 1991 - Le président des États-Unis, George Bush, et le président soviétique, Mikhail Gorbatchev, annoncent des réductions réciproques d'armes nucléaires tactiques.

janvier 1992 - Le président des États-Unis, George Bush, et le président de la Russie, Boris Eltsine, annoncent d'autres réductions unilatérales et bilatérales d'armes nucléaires.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Albright, Madeline *et al.* "The Paris Summit and a New Europe." *Arms Control Today,* vol. 20, n° 10, décembre 1990, p. 3.

Arms Control Association. *Arms Control and National Strategy: An Introduction.* 1989.

Arms Control Today, divers numéros.

Caldwell, Dan. *Arms Control and Disarmament Agreements.* New Jersey, United States Arms Control and Disarmament Agency, 1984.

Canada, ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur. "Le Canada sera l'hôte d'une conférence sur la proposition de "ciels ouverts". *Le Bulletin du désarmement,* vol. 11, automne 1989, p. 13.

Clausewitz, Karl von. *De la guerre.* Paris, Éditions de Minuit, 1955.

Cox, David. "Arms Controls." David Haglund and Michael Hawes (éd.). *World Politics: Power, Interdependence and Dependence.* Toronto, Harcourt, Brace Jovanovitch, 1990, p. 104-138.

Dean, Jonathan. "Negotiated Force Cuts in Europe: Overtaken by Events?" *Arms Control Today,* vol. 19, n° 10, janvier 1990.

Glynn, Patrick. "The Sarajevo Fallacy: The Historical and Intellectual Origins of Arms Control Theology". *The National Interest,* automne 1987.

Ignatieff, George. "Canadian Aims and Perspectives in the Negotiation of International Agreements on Arms Control and Disarmament". *Canadian Perspectives on International Law and Organization.* R. St. J. Macdonald (éd.). Toronto, University of Toronto Press, 1974.

Institut canadien pour la paix et la sécurité internationale. *Introduction aux politiques canadiennes relatives à la limitation des armements au désarmement à la défense et à la solution des conflits 1990.* Ottawa, 1990. Ce résumé annuel fournit une excellente vue d'ensemble des politiques canadiennes dans ce domaine.

Rauf, Tariq. "Reducing Conventional Armed Forces in Europe." *The Arms Control Centre Comuniqué #72,* Ottawa, 19 novembre 1990.

Rauf, Tariq. "Deep Cuts in Superpower Nuclear Arsenals Must Follow START". *The Arms Control Centre Communique #81,* Ottawa, 29 juillet 1991.

Rubin, James P. "START FINISH". *Foreign Policy,* n° 16, automne 1989.

Wight, Martin. *Power Politics.* Deuxième édition. New York, Pelican Books, 1978.